



مصلح النقدي*: ملاحظات وتساؤلات حول مشروع المدارس الوطني المنفذ وفق الاتفاقية العراقية – الصينية

تمهيد

في 18 حزيران 2022 وضع السيد رئيس مجلس الوزراء، الحجر الأساس لمشروع بناء 1000 مدرسة حديثة في المحافظات كافة عدا تلك المنصوية في إقليم كردستان. وهذا المشروع، الذي أطلق عليه "مشروع المدارس الوطني"، يعد باكورة المشاريع الممولة والمنفذة ضمن ما أطلق عليه "برنامج النفط مقابل الإعمار" أو "الاتفاقية الإطارية العراقية – الصينية" أو "اتفاق إطار التعاون بين العراق والصين".

من حيث المبدأ، لا أحد يعرف في النطاق العام أو حتى ضمن عدد من المعنيين في حكومة العراق بتنفيذ الاتفاقية الإطارية، ما الذي تعنيه "اتفاقية إطارية" تحديدا... ففي وسائل الإعلام، تحدث بعض المعنيين في حكومة العراق عن مذكرات تفاهم، وآخرون تحدثوا عن بروتوكولات في حين أن وثيقة موقعة في 11 أيار 2018 بين مؤسسة الصين للتصدير وضمان الائتمانات (سينوشور) (SinoSure) ووزارة المالية في جمهورية العراق تشير في أسفل صفحتها الأولى إلى "إطار تعاون لضمان ائتمان التصدير" وفي أعلاها إلى "العقد المرقم FA-IRAQ-001". والوثيقة الأخيرة وقعها عن حكومة العراق وكيل وزارة المالية وكالة حينذاك وعن سينوشور واتغ يي، رئيس مجلس الإدارة. وفي 23 أيلول 2019، جرى التوقيع على ما قيل أنه "ملاحق حسابية ونفطية" لـ "الاتفاقية الإطارية" من قبل السيد وزير المالية آنذاك، ممثلا عن حكومة جمهورية العراق ووانغ بي رئيس مجلس إدارة سينوشور.

تتكتم حكومة العراق لحد الآن على مضامين "الاتفاقية الإطارية"، لاسيما الالتزامات والشروط المترتبة على حكومة العراق، إلى حد أن مجلس النواب نفسه لا علم له بها! وكل المعلومات المتوفرة عنها، والتي سنستعرضها بإيجاز لاحقا، جاءت في تصريحات، ومقالات وتسريبات وحسب. على أي حال، وفي سياق هذا التكتم المتعمد، امتنع مجلس الوزراء عن إطلاع مجلس النواب على "الاتفاقية الإطارية" وعن السعي إلى تصديقها باعتبارها اتفاقية دولية على وفق المادة 61 – رابعا من الدستور والمادة 2 من قانون عقد المعاهدات ذي العدد 35 لسنة 2015¹. عوضا عن ذلك، لجأ مجلس الوزراء ووزارة المالية منذ عام 2017 إلى بدعة إدراج إجمالي مبالغ القروض وتخصيصاتها السنوية فقط على الموازنة الاتحادية التي يقرها مجلس النواب.

أدى عدم الاستقرار السياسي منذ تشرين الأول 2019، وتحديدا انتفاضة تشرين، واستقالة رئيس مجلس الوزراء وتشكيل حكومة انتقالية كلفت بالإعداد للانتخابات مبكرة وتسيير أمور الدولة إلى حين تشكيل

¹ نصت المادة 2 من قانون عقد المعاهدات ذي العدد 35 لسنة 2015 على ما يأتي: "تسري أحكام هذا القانون على المعاهدات الدولية التي تعقد باسم جمهورية العراق أو حكومتها مع دولة أو دول أخرى أو حكوماتها أو منظمة دولية أو أي شخص قانوني دولي تعترف به جمهورية العراق". وتعرف المادة 1 – أولا من القانون المعاهدة بأنها "توافق إرادات مثبت بصورة تحريرية أيا كانت تسميته بين جمهورية العراق أو حكومتها وبين دولة أو دول أخرى أو حكوماتها أو منظمة دولية أو أي شخص قانوني دولي تعترف به جمهورية العراق لغرض إحداث آثار قانونية تخضع لأحكام القانون الدولي بصرف النظر عن تسمية للوثيقة... كالمعاهدة أو الاتفاق أو الاتفاقية أو البروتوكول أو الميثاق أو العهد أو المحضر المشترك أو المذكرات أو الرسائل أو الكتب المتبادلة أو غير ذلك من التسميات...".



أوراق سياسات حول الاعمار مقابل النفط

حكومة جديدة، وعدم إقرار الموازنة الاتحادية لسنة 2020، إلى تأخير دخول "الاتفاقية الإطارية" حيز التنفيذ الفعلي، أي تنفيذ المشاريع، إلى حزيران 2021، في حين بدأ تنفيذ الملحقين الحسابي والنفطي منذ تشرين الأول 2019. فقد أبلغ البنك المركزي مكتب رئيس مجلس الوزراء في 2019/12/30 بأنه (1) جرى فتح 4 حسابات لتنفيذ "الاتفاقية الإطارية"، (2) جرى التعاقد مع شركة استشارية دولية لتدقيق الحسابات و(3) جرى لغاية تاريخه إيداع ما يزيد قليلا عن 418 مليون دولار عن عائدات بيع النفط المصدر إلى الصين لشهري تشرين الأول وتشرين الثاني 2019.

وحتى قبل التوقيع على الملحق الحسابية والنفطية لـ "الاتفاقية الإطارية" في 23 أيلول 2019، كانت حكومة العراق قد خصصت 1,15 مليار دولار على الموازنة الاتحادية لعام 2019 لتنفيذ مشاريع "الاتفاقية الإطارية" في حين خصصت 1,015 ترليون دينار (700 مليون دولار) للغرض نفسه على الموازنة الاتحادية 2021.

الترتيبات المالية

ما الذي تتضمنه "الاتفاقية الإطارية" من ترتيبات مالية؟ ببساطة، وعلى وفق ما نشر في وسائل الإعلام، تودع حكومة العراق عائدات بيع 100,000 برميل من النفط الخام من إجمالي الكميات المصدرة إلى الصين في 4 حسابات تدار بآلية حسابية معقدة، كلها مفتوحة لدى **China SITIC Bank International Ltd.** وهذه الحسابات هي:

1. حساب تسويات **Settlements Account**، ويعد الحساب الرئيسي الذي تودع فيه عائدات مبيعات 100,000 برميل من النفط الخام يوميا إلى **China Zhen Hua Oil Co., Ltd.** و**Sinochem Oil Co., Ltd.**، وكلتاها مملوكتان بالكامل للحكومة الصينية.
2. حساب احتياطي خدمة الدين **Debt Service Reserve Account** الذي تودع فيه باستمرار مبالغ تعادل 150% من قيمة خدمة الديون المترتبة على المشاريع لفترة 6 أشهر قادمة والتي تترتب على حكومة العراق عند التمويل بقروض من المصارف الصينية، أي أنه عندما لا تكفي المبالغ المودعة في حساب التسويات لتمويل مشروعات التنمية قيد التنفيذ، ويمول العجز بقروض من مصارف صينية وتسدد كلف خدمات هذه القروض من حساب احتياطي خدمة الدين.
3. حساب إعادة الدفع **Repayment Account** الذي تودع فيه مساهمة حكومة العراق في القروض التي ستقدمها المصارف الصينية إلى الشركات المقولة المنفذة لمشروعات التنمية بسعر فائدة تنافسي. وتبلغ هذه المساهمة 15% من مبلغ كل قرض ضمن تسهيلات ائتمانية تعادل 1,8 مليار دولار متاحة لحكومة العراق عند الحاجة ضمن الحد الأقصى للائتمان المثبت في "الاتفاقية الإطارية" والمحدد بـ 10 مليار دولار.
4. حساب استثمار **Investment Account** الذي تودع فيه الأموال الفائضة من حساب إعادة الدفع، والتي يمكن أن تستخدم لتمويل مشروعات أو عقود جديدة، سواء من طرف شركات صينية أو شركات من جنسيات أخرى.



أوراق سياسات حول الاعمار مقابل النفط

وبشكل عام، وعلى وفق ما تداولته التقارير والمقالات المنشورة، تؤمن "الاتفاقية الإطارية" تسهيلات ائتمانية تبلغ زهاء 10 مليار دولار على مدى 20 عاما. وفي حال ما نفذت الحزمة الأولى من المشروعات بنجاح، وإذا رغبت حكومة العراق في زيادة الاستثمارات، فإنه يمكن زيادة مبيعات النفط الخام العراقي ضمن "الاتفاقية الإطارية" إلى 300 ألف برميل يوميا، في حين تزيد الصين حد التسهيلات الائتمانية إلى 30 مليار دولار.

المشروعات المقترحة

تحدث مقرر اللجنة المالية في مجلس النواب عن المشروعات التي ستمول ضمن "الاتفاقية الإطارية" قائلا "تمويل مشروعات البنى التحتية بموجب آلية الاتفاقية الإطارية الموقعة بين وزارة المالية ومؤسسة ضمان الصادرات الصينية (سينوشور) سيكون بمبلغ 1803 (ألف وثمانمائة وثلاثة مليون دولار) في الموازنة الاتحادية 2021". وأوضح أن "المشروعات ذات الأولوية تشمل استكمال محطة كهرباء صلاح الدين الحرارية بكلفة 452 مليون دولار لصالح وزارة الكهرباء، استكمال مستودع الناصرية الجديد بكلفة 349 مليون دولار لصالح وزارة النفط، بناء مدارس بكلفة 199 مليون دولار لصالح الأمانة العامة لمجلس الوزراء، إنشاء 1000 مدرسة نموذجية، فضلا عن مشروع مجاري النهروان - حي الوحدة - أبو غريب - سبع البور في محافظة بغداد بكلفة 199 مليون دولار، ومشروع إنشاء مستشفيات 100 سرير بكلفة 100 مليون دولار لصالح وزارة الصحة، ومشروع إكمال محطة كهرباء الأنبار - الدورة المركبة بكلفة 199 مليون دولار لصالح وزارة الكهرباء". وبين أنه قد تضاف مشروعات أخرى مثل مشروع تأهيل محطة كهرباء واسط الحرارية بكلفة 100 مليون دولار، ومشروع تحويل المحطات الغازية ذات الدورة البسيطة إلى الدورة المركبة بكلفة 200 مليون دولار، فضلا عن مشروع مطار الناصرية لصالح سلطة الطيران المدني، ومشروع ماء البصرة الأنبوبي - قناة البدعة بكلفة 5 مليون دولار". وأشار مقرر اللجنة المالية إلى أنه "سيجري تمويل مبلغ 700 مليون دولار موزعة بمبلغ 498 مليون دولار لصالح مشروعات وزارة الكهرباء و49 مليون دولار لصالح وزارة النفط و49 مليون دولار لصالح الأمانة العامة لمجلس الوزراء و49 مليون دولار لصالح محافظة بغداد و50 مليون دولار لصالح وزارة الصحة، و5 مليون دولار لصالح وزارة الموارد المائية"².

مشروع المدارس الوطني

يعد مشروع المدارس الوطني باكورة المشروعات الممولة والمنفذة عبر "الاتفاقية الإطارية"، ويتضمن إنشاء 1,000 مدرسة أنموذجية موزعة على المحافظات الـ 15، أي عدا محافظات إقليم كردستان، ضمن برنامج لتشييد 8,000 مدرسة جديدة.

والمدارس الـ 1000 ذات ساعات ثلاث: 12 صفا، 18 صفا و24 صفا، والأخيرة بطرازين: (أ) و(ب) مختلفين في التصميم فقط. وأعدت التصميمات التفصيلية وجداول الكميات والكلف التخمينية من قبل المركز الوطني للاستشارات الهندسية في وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة على وفق أحدث المعايير والمواصفات الدولية وأفضلها.

² أحمد فاضل، مشاريع "الاتفاقية الصينية" قريبة للتنفيذ.. ماذا سيجنى العراق منها؟ أقرأ عراق، 23 آذار 2021.



أوراق سياسات حول الاعمار مقابل النفط

وفي حزيران 2021 أقرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء معايير توزيع الأبنية المدرسية على المحافظات الـ 15 والتي تضمنت الكثافة السكانية وعدد المدارس الطينية فضلا عن عدد المدارس ذات الدوام المزدوج. واستنادا لذلك، وزعت الأبنية المدرسية على المحافظات كما مبين في الجدول الآتي:

المحافظة	عدد المدارس	المحافظة	عدد المدارس	المحافظة	عدد المدارس
بغداد	144	الديوانية	61	واسط	48
ذي قار	106	ديالى	56	بابل	45
نينوى	92	المتنى	53	كربلاء المقدسة	44
البصرة	86	ميسان	52	كركوك	44
صلاح الدين	78	الأنبار	51	النجف الأشرف	40

لإدارة هذا المشروع، شكلت حكومة العراق في أوائل عام 2021 هيكلية تنفيذ ومتابعة وإشراف في الأمانة العامة لمجلس الوزراء سميت "اللجنة الوطنية العليا لبناء المدارس" يرأسها الأمين العام لمجلس الوزراء وتضم ممثلين عن دائرة المباني ودائرة الأشغال والصيانة في وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة فضلا عن المديرية العامة للتربية في المحافظات المشمولة بمشروع المدارس الوطني. وجرى تنسيب معاون مدير عام دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي مديرا تنفيذيا للمشروع. وفي نيسان 2022 استحدثت دائرة المشاريع الوطنية والأبنية المدرسية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء لتتولى التنسيق والإشراف على تنفيذ "الاتفاقية الإطارية" عامة ومشروع المدارس الوطني تحديدا.

وبحلول شباط 2022، استكملت الأمانة العامة لمجلس الوزراء الإجراءات القانونية والتنفيذية لاستملاك وتخصيص 1,000 قطعة أرض لتشييد الأبنية المدرسية واستحداث 1,000 دائرة مهندس مقيم من منتسبي دائرة المباني ودائرة الأشغال والصيانة في وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة والمديرية العامة للتربية في المحافظات لإدارة المواقع ومراقبة التنفيذ.

إجراءات التوريد والتعاقد والمباشرة

لا تتوفر أية معلومات عن إجراءات التوريد والتعاقد التي ستعتمدها حكومة العراق في تنفيذ المشروعات ضمن "الاتفاقية الإطارية" عدا إشارة متواضعة في الملحق – 1 من "إطار تعاون لضمان ائتمان التصدير" (ص 15) إلى ما يأتي:

1. تتولى اللجنة العليا للاستثمار والمشروعات في حكومة العراق أو أي جهة أخرى يحددها مجلس الوزراء مراجعة كل المشروعات وتحديد الأولويات وتحديد جدول بالمشروعات وتوجيه الوزارات المعنية بالبدء بالتنفيذ.
2. تفتاح الوزارة المعنية ثلاث شركات صينية ذات خبرة على الأقل للمشاركة في مناقصة المشروع المحدد. لكن، قي ظروف معينة، قد تجد حكومة العراق أنه من الملائم اللجوء إلى الدعوة المباشرة لشركة واحدة.



أوراق سياسات حول الاعمار مقابل النفط

3. على الوزارة المعنية اختيار ما لا يقل عن ثلاث شركات صينية لتقديم عطاءاتها لمشروع محدد. ويمكن لحكومة العراق أن تستعين بـ سينوشور لإبداء الرأي بالشركات الثلاث. فإذا ما كان رأي سينوشور سلبياً بشأن شركة معينة، فإن الوزارة العراقية المعنية ستستبدل تلك الشركة بشركة صينية أخرى.
4. بعدئذ تصدر الوزارة المعنية الدعوات للشركات الصينية المختارة للمشاركة في المناقصة. وستتضمن وثائق العطاءات رسالة من سينوشور تؤكد دعمها للمشروع ورسالة دعم من السفارة الصينية في بغداد. وستتضمن وثائق العطاءات التي ستقدمها الشركات الصينية أيضاً عرضاً للتمويل.
5. تتولى الوزارة المعنية تحليل العطاءات وتختار أحد العطاءات بالتنسيق مع وزارة المالية.
6. تقدم الوزارة المعنية ووزارة المالية توصية إلى حكومة العراق للمصادقة عليها. وبعد المصادقة، تبدأ المفاوضات على العقود المختلفة (عقود التجهيز بين المجهز والوزارة المعنية وعقود التمويل بين وزارة المالية والمقرضين وسينوشور).

استناداً هذه الفقرات، وبخلاف اتفاقيات التمويل التنموي الدولية التي تتضمن تفصيلاً أكثر بكثير، مثل تعليمات التوريد المعتمدة **procurement guidelines** والالتزامات **commitments** والامتيازات **privileges** وغيرها، ومن نصوص الفقرات في أعلاه، يمكن الاستنتاج أن إجراءات التوريد والتعاقد ستكون على وفق تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2014، عدا الجزء المتعلق بوزارة المالية. إذ يبدو من الفقرتين 5 و6 في أعلاه أنه سيكون هنالك عقد تمويل مستقل لكل مشروع، لكن من دون تحديد الدائرة أو الدوائر المعنية في وزارة المالية التي ستفاوض وتقدم التوصية بشأن عقد التمويل. ويؤد هذا الاستنتاج ما جاء في المادة 9 من "إطار تعاون لضمان انتماء التصدير" التي تنص على "هذه الاتفاقية وكل الالتزامات غير العقدية التي تنشأ أو تتعلق بهذه الاتفاقية، ستكون خاضعة لقانون جمهورية الصين الشعبية". وهذا يعني أن عقود المشروعات المنفذة ضمن "الاتفاقية الإطارية" تخضع للقانون النفذ في جمهورية العراق، بضمنه تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2014،

في سياق الإجراءات والتدابير المبينة في أعلاه، أعلنت الأمانة العامة لمجلس الوزراء في أوائل عام 2021 عن فتح باب التنافس وتقديم العروض لشركات صينية حكومية رصينة لغاية 28 / 2 / 2021 لتقديم عطاءاتها، حيث كان من المقرر اختيار أربع شركات من الشركات المتنافسة لمشروع بناء (1000) مدرسة، واستغرقت إجراءات تحليل العطاءات الفنية والمالية والتفاوض واتخاذ قرار الإحالة والتعاقد نحو 10 أشهر.

وفي 16 / 12 / 2021 جرى توقيع 15 عقداً، عقد واحد لكل محافظة، لتنفيذ الأبنية المدرسية مع شركتين صينيتين مملوكتين للدولة وكما مبين في أدناه:

- 10 عقود لتشييد 679 مدرسة في محافظات الوسط والفرات الأوسط والجنوب مع باور كونستراكتشن كوربوريشن اوف تشاينا **Power Construction Corporation of China** والتي تدعى اختصاراً باورتشاينا **PowerChina**.



أوراق سياسات حول الاعمار مقابل النفط

▪ 5 عقود عقود لتشييد 321 مدرسة في المحافظات الشمالية والغربية مع شركة سينوتك المحدودة
SinoTech Co., Ltd.

بعد توقيع العقود، ولغاية 31 / 5 / 2022، أنجزت الأمانة العامة لمجلس الوزراء تسليم المواقع الـ 1,000 إلى الشركتين المنفذتين في حين باشر المركز الوطني للاستشارات الهندسية في وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة بتحريات التربة لكل المواقع. أيضاً، وحتى تاريخه، سلمت الأمانة العامة لمجلس الوزراء 729 تصميمًا للأبنية المدرسية إلى الشركتين المنفذتين اللتين فتحنا 15 مقراً رئيساً لإدارة التنفيذ، مقر واحد في كل محافظة.

وفي 18 / 6 / 2022 وضع السيد رئيس مجلس الوزراء الحجر الأساس لمشروع الأبنية المدرسية، في حين وضع الأمين العام لمجلس الوزراء والمحافظون الحجر الأساس في المحافظات في الفترة نيسان – آب 2022.

ولا تتوفر معلومات مؤكدة عن تواريخ مباشرة الشركتين الصينيتين بالتنفيذ، لكن من المرجح أن المباشرة بالتنفيذ جرت على مراحل منذ شباط ولغاية أواخر أيار 2022 بعد استكمال إجراءات استلام المواقع والتصاميم وإنجاز فحوصات التربة وظروف أخرى سيجري شرحها لاحقاً.

ماذا بشأن العقود الـ 15؟

مثلها مثل "الاتفاقية الإطارية"، افتقدت العقود الـ 15 الموقعة مع شركتي باورنشايينا وسينوتك إلى الحد الأدنى من الشفافية والإفصاح عن أبسط التفاصيل. فمضمون "الاتفاقية الإطارية" ظل سراً مكوناً ما اطلع عليه حتى مجلس النواب ناهيك عن وسائل الإعلام والعموم. والقول نفسه ينطبق على العقود الـ 15 لمشروع الأبنية المدرسية، التي أرى أنها تفتقد إلى الحد الأدنى من معايير الشفافية. إذ ليست هنالك أية معلومة عن عدد الشركات الصينية المتنافسة مثلاً، أو ما إذا كان التوريد والتعاقد على وفق تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2014 أم غيرها، ومن اتخذ قرار الإحالة؟ وما أسلوب التعاقد (مناقصة عامة أم دعوة مباشرة)؟ وما مبلغ كل عقد؟ وما معدلات كلف الأبنية المدرسية بنماذجها الأربعة؟ لا إجابات. المعلومة الوحيدة المؤكدة التي نشرت في وسائل الإعلام نقلاً عن المعنيين في الأمانة العامة لمجلس الوزراء أن الأمد الزمني للعقود الـ 15 يبلغ عامين.

إن هذا الغموض الذي يلف العقود الـ 15 أدى إلى تداول العديد من التسريبات والتعليقات التي أثارت الشكوك بشأن عقود مشروع الأبنية المدرسية، لاسيما الكلف وطريقة التنفيذ.

تجاوزات عقود الأبنية المدرسية!

تبين المعلومات المتسربة عبر مصادر موثوقة عن تفاصيل العقود الـ 15 أن باكورة مشروعات "الاتفاقية الإطارية" ليست إلا مهزلة، وإليك الأسباب:

أوراق سياسات حول الاعمار مقابل النفط

1. في حين أن العقود الـ 15 كانت مع شركتي باورتنشاينا وسينوتك الصينيتين، لجأت هاتان الشركتان، بعلم وموافقة الأطراف المعنية في حكومة العراق، بإحالة تنفيذ الأبنية المدرسية بالكامل إلى زهاء 150 شركة مقاولات أو مقاول عراقي في كل المحافظات الـ 15، وبحودود 2 إلى 8 بنايات مدرسية لكل شركة مقاولات أو مقاول. وفي حين أن "الضوابط رقم (4) صيغة العقد" الصادرة من وزارة التخطيط في 10 / 7 / 2014 والملحقة بتعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2014 تتيح في الفقرة "خامسا" للمتعاقد في عقود المقاولات إحالة أجزاء من العقد إلى مقاولين ثانويين بموافقة مسبقة من جهة التعاقد على أن تبقى مسؤولية تنفيذ العقد على المتعاقد الأصلي"، إلا أن ذلك لا يعني إحالة تنفيذ العقد بكامله من الباطن إلى مقاول ثانوي. وهذا يجعل من شركتي باورتنشاينا وسينوتك ما يشبه "مدير تعاقد" (Contract or Contracting Manager)، يتحدد دوره بالإشراف على تنفيذ العقد لكنه، في هذه الحالة تحديداً، يتحمل المسؤولية الكاملة لتنفيذ العقد تجاه صاحب العمل. وهذا الترتيب كان سبباً رئيسياً لتأخر المباشرة الفعلية بالتنفيذ.

وما يؤكد هذا الترتيب أن عدد ملاكات الشركتين من الصينيين الموجودين فعلاً في العراق لا يزيد عن 19: منسق واحد في كل محافظة يتحدد واجبه بالتنسيق والارتباط مع المقاولين الثانويين وممثلين إثنين عن كل من الشركتين مقيمان في بغداد يتوليان التنسيق مع الأطراف المعنية في حكومة العراق.

ولا تتوفر أية معلومات عن المعايير التي اعتمدها الشركتان الصينيتان في اختيار الشركات المقولة والمقاولين العراقيين. ومن المرجح أن الإحالة والتعاقد اعتمدت أسلوب الدعوة المباشرة لشركات مقولة ومقاولين معينين.

ومن المرجح أن هذا الترتيب، أي إحالة التنفيذ بكامله إلى مقاولين ثانويين، جرى بعلم وموافقة الأطراف المعنية في حكومة العراق، لكن لا يمكن تأكيد ذلك على وجه اليقين.

الطريف في هذا الشأن أن الشركتين الصينيتين تلزمان الشركتين المقولة والمقاولين العراقيين باستخدام أوراق تحمل ترويسة إحدى الشركتين في المخاطبات الرسمية المتعلقة بعقود الأبنية المدرسية وبأن يرتدي أفراد الشركة المقولة أو المقاول من العراقيين في مواقع الأشغال بدلات عمل وخوذ تحمل شعار إحدى الشركتين!

2. لجأت الشركتان الصينيتان إلى تجزئة كل الأعمال المحالة على الشركتين المقولة والمقاولين العراقيين إلى جزئين: (أ) الهيكل، عدا السياج الخارجي، و(ب) أعمال الإنهاء. والعقود التي وقعت مع الشركتين المقولة والمقاولين العراقيين كانت لأعمال الهيكل فقط، على أن تعقب ذلك عقود أخرى لأعمال الإنهاء. ومبرر ذلك أن الشركتين الصينيتين تريدان التيقن من إمكانيات وأداء المقاولين الثانويين فيل إحالة عقود المرحلة الثانية، أي أعمال الإنهاء، عليهم.

أوراق سياسات حول الاعمار مقابل النفط

3. تكون مبالغ العقود مع المقاولين الثانويين على أساس جداول الكميات المسعرة المرفقة بالعقود والذرة النهائية، اللتين على أساسهما تحتسب المستحقات النهائية للمقاولين الثانويين. وبحسابات مبسطة، جرى التوصل إلى الكلف الآتية للمرحلة الأولى لكل نموذج من الأبنية المدرسية:

- أ. النموذج ذي 12 صفا، نحو 525 مليون دينار
- ب. النموذج ذي 18 صفا، نحو 850 مليون دينار
- ج. النموذج ذي 24 صفا طراز (أ)، نحو 1,000 مليون دينار
- د. النموذج ذي 24 صفا طراز (ب)، نحو 1,075 مليون دينار

وأؤكد ثانية أن هذه كلف الهياكل فقط.

4. اما مبالغ العقود الـ 15 مع الشركتين الصينيتين، لا تتوفر أية معلومات عنها، لكن مقارنة بسيطة لفقرة رئيسية واحدة من جداول الكميات والتي تكررت في كل العقود، سواء الموقعة مع الشركتين الصينيتين أو مع المقاولين الثانويين تتيح فكرة أوضح.

تراوح سعر الوحدة الواحدة للأعمال الكونكريتية (أسس، ركائز **piles**، روافد **beams**، سقوف) في عقود المقاولين الثانويين بين 325,000 و 450,000 دينار وبمعدل 387,500 دينار في حين أن معدل سعر الوحدة الواحدة للأعمال الكونكريتية في العقود الـ 15 المبرمة مع الشركتين الصينيتين بلغ نحو 525 دولار، ما يعادل 760,250 دينار، أي ضعفي سعر الوحدة الواحدة المحدد للمقاولين الثانويين.

5. من حيث الكلفة الكلية، وبافتراض أن أعمال الهيكل تشكل نحو 40% من الكلفة الإجمالية في الأعمال المدنية الإنشائية، فإن الكلف التقديرية الكلية لنماذج الأبنية المدرسية في عقود المقاولين الثانويين ستكون، في أقل تقدير، كما يأتي:

- أ. النموذج ذي 12 صفا، نحو 1,312 مليون دينار (905,000 دولار).
- ب. النموذج ذي 18 صفا، نحو 2,125 مليون دينار (1,465,000 دولار)
- ج. النموذج ذي 24 صفا طراز (أ)، نحو 2,500 مليون دينار (1,724,000 دولار)
- د. النموذج ذي 24 صفا طراز (ب)، نحو 2,687 مليون دينار (1,853,000 دولار)

أما كلف تلك الأبنية في العقود المبرمة مع الشركتين الصينيتين فمن المرجح أن تكون أكثر من الكلف المبينة في أعلاه بكثير.

وفي هذا الصدد أشير إلى تدوينة د. حسن الجنابي، وزير الموارد المائية الأسبق (2016 - 2018) التي نشرها على تويتر يوم 18 / 6 / 2022 وقال فيها "من تجربتي، فقد أنجزنا مدرسة بتصميم قياسي و12 صف وساحة وأثاث كامل بحوالي 800,000 دولار عام 2018. معدل كلفة المدرسة مع الصين 1,8 مليون دولار". وهذا المعدل يزيد قليلا عن التقديرات التي أوردناها في أعلاه. وهذه التقديرات والمعطيات تثير الشكوك بشأن ما صرح به مدير عام دائرة الإعمار الهندسي في



أوراق سياسات حول الاعمار مقابل النفط

وزارة الإعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة من أن "سعر المتر المربع الواحد تراوح بين أقل من مليون دينار إلى أعلى بقليل بحسب مواصفات كل مدرسة"، وأن "هذا السعر أقل من مشروع الوزارة رقم 1 الذي أحالته وزارة التربية في عام 2012 - 2013، حيث كان سعر المتر المربع في وقتها مليوناً و250 ألف دينار"³. وهذا التباين الكبير، الذي يصل إلى - 25%، في سعر المتر المربع الواحد بين عامي 2012 - 2013 و2022 غير معقول، لاسيما مع ارتفاع أسعار الطاقة وحديد التسليح عالمياً والتضخم المحلي والعالمي. ومن المرجح أن مدير عام دائرة الإعمار الهندسي كان يتحدث عن عقود المرحلة الأولى، أي الهياكل فقط.

6. ما يثر الاستغراب أن الشركين الصينيتين ألزمتا الشركات المقاوله والمقاولين العراقيين الثانويين أن يقدموا كفالات حسن الأداء، ليس بكفالة مصرفية أو صك مصدق، كما متعارف عليه ومعمول به عراقياً ودولياً، بل نقداً وبالดอลลาร์ وكما مبين في أدناه:

أ. عقد النموذج ذي 12 صفاً، 25,000 دولار
ب. عقد النموذج ذي 18 صفاً، 30,000 دولار
ج. عقد النموذج ذي 24 صفاً بطرازيه (أ) و(ب)، 35,000 دولار.

وهذا يجعل إجمالي مبالغ كفالات حسن الأداء نحو 27 - 30 مليون دولار، كلها أودعت في حسابي شركني باورتشاينا وسينوتك في المصرف الوطني الإسلامي. وستظل هذه المبالغ مودعة في حسابي الشركتين لـ 12 - 15 شهراً على الأقل مما يؤثر في السيولة المالية المتاحة للمقاولين الثانويين العراقيين.

7. الأمد الزمني المحدد بعامين لمشروع الأبنية المدرسية بمرجلتيه (الهياكل وأعمال الإنهاء) ليس واقعياً إذا أخذ بنظر الاعتبار سجل الشركات الصينية في إنجاز مختلف أنواع المشروعات. مثلاً، مشروع المدينة الجديدة لسيدى عبد الله في الجزائر، الذي تضمنت مرحلته الأولى تشييد 13,300 وحدة سكنية و248 مرفق خدمي والبنية التحتية (شوارع داخلية ومقتربات، شبكة ومحطة ضخ مياه الشرب، شبكة مجاري ومحطة ضخ ومحطة معالجة المياه الثقيلة، شبكة ومحطات تحويل الكهرباء وغيرها) أنجز في نحو عامين أيضاً، رغم أن حجم الأعمال وتعقيدها يزيد أضعافاً مضاعفة. ويبدو أن السبب أن مشروع المدينة الجديدة نفذته شركة **China State Construction Engineering Corporation (CSCEC)** بإمكانياتها ومواردها وملاكاتها في حين يبدو أن مشروع الأبنية المدرسية كان مخططاً، منذ البداية، إحالة تنفيذه إلى مقاولين ثانويين محليين وما يتضمنه هذا الترتيب من تعقيدات إدارية ومالية وفنية وتأخيرات في التنفيذ، لاسيما وأن هنالك نحو 150 مقاول ثانوي يتولون التنفيذ.

والحال الآن أن تنفيذ أعمال المرحلة الأولى (الهياكل) يواجه تأخيراً بسبب تأخر حكومة العراق في تسديد مستحقات الشركتين الصينيتين التين آخرتا دورهما تسديد مستحقات المقاولين الثانويين

³ فريق التحرير - ألترا عراق، "أول مشاريع الاتفاقية الصينية... كم تبلغ كلفة المدارس الوطنية في العراق"، 13 / 5 / 2022.



أوراق سياسات حول الاعمار مقابل النفط

العراقيين، ربما بسبب عدم إقرار قانون الموازنة الاتحادية وتأخر تشريع قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية.

تساؤلات ومخاوف

بدءاً، ليست الغاية من التساؤلات والتعليقات التي سأوردها في أدناه الانتقاص من الشركات المقاوله والمقاولين العراقيين ولا التشكيك في إمكاناتهم وفي ما حققوه من إنجازات في ظروف سياسية واقتصادية وأمنية غير مستقرة وفي سياق نظرة عامة قاصرة تسود لدى أغلب مؤسسات الدولة والقطاع العام من أن المقاولين العراقيين غرماء وليسوا حلفاء، ومناقسين وليسوا شركاء، وأتباع وليسوا أنداد، وفي ظل توجه يتصف بالتعسف غالباً من مؤسسات الدولة والقطاع العام تجاه القطاع الخاص، والمقاولين منهم تحديداً. بل أن الغاية من هذه التساؤلات والتعليقات كشف ما أمكن من الحقائق عن "الاتفاقية الإطارية" وما أطلق عليه "برنامج النفط مقابل الإعمار" وباكورة مشروعاتها: مشروع المدارس الوطني أو مشروع الأبنية المدرسية.

1. من حيث المبدأ، أرى أن لجوء حكومة العراق إلى هكذا ترتيبات مالية (لا أقصد هنا "الاتفاقية الإطارية" عامة) مع حكومة ومنظمة أجنبية يثير الشكوك بقدرة حكومة العراق على إدارة أموال شعب العراق واستثمارها. بكلام آخر، أرى أنه باعتماد مثل هذه الترتيبات المالية، فإن حكومة العراق تطلب نوعاً من وصاية حكومة ومنظمة أجنبية على جزء أموال شعب العراق لأن حكومة العراق لا تحسن أو لا تقدر على إدارة هذه الأموال. والسؤال الذي يبرز هنا: أما كان بإمكان حكومة العراق أن تعقد "الاتفاقية الإطارية" من دون تلك ترتيبات مالية كهذه؟ أي، أما كان بإمكان حكومة العراق إبقاء هذه الأموال في حساباتها المصرفية وبتصرفها والمضي، في الوقت نفسه، بـ "الاتفاقية الإطارية"؟

2. بدل التعاقد مع شركتين صينيتين لتنفيذ مشروع الأبنية المدرسية، واللذين بدورهما تعاقدتا مع شركات مقاولات ومقاولين عراقيين لتنفيذ الأعمال بكاملها، أما كان في إمكان حكومة العراق التعاقد مع شركات المقاولات والمقاولين العراقيين لتنفيذ مشروع الأبنية المدرسية، أو التعاقد مع شركة صينية واحدة أو أكثر لتكون مديراً للمشروع فقط نيابة عن حكومة العراق مقابل أجر لا تزيد، في الأعراف والمعايير الدولية وفي أكثر المشروعات تعقيداً، عن 15% من الكلفة الكلية للمشروع بدل دفع ضعفي أو ثلاثة أضعاف هذه النسبة لشركتي باورتشاينا وسينوتك؟ أليس هذا هدراً لأموال شعب العراق؟

3. إذا كان هذا الحال في مشروع بسيط نسبياً هندسياً، فكيف سيكون الحال لمشروعات أكثر تعقيداً مثل محطة كهرباء صلاح الدين الحرارية ومشروع مجاري النهروان - حي الوحدة - أبو غريب - سبع البور ومشروع إنشاء مستشفيات 100 سرير ومشروع إكمال محطة كهرباء الأنبار - الدورة المركبة ومشروع تأهيل محطة كهرباء واسط الحرارية؟



أوراق سياسات حول الاعمار مقابل النفط

4. لا تتيح تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2014 أو السياقات المعتمدة دولياً إحالة تنفيذ عقد ما بكامله إلى مقاول ثانوي، فكيف إذا أحالت شركتنا باورتشاينا وسينوتك أعمال التنفيذ بالكامل إلى مقاولين ثانويين؟

5. رغم أن العقود الثانوية بين شركتي باورتشاينا وسينوتك والمقاولين الثانويين العراقيين شأن يخص الأطراف المتعاقدة، إلا أن شركتي باورتشاينا وسينوتك قدمتا بالتأكيد كفالات حسن أداء إلى حكومة العراق بشكل خطابات ضمان على وفق المادة 9 - ثانياً - أ من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2014 أو السياقات المعتمدة دولياً، فلماذا فرضنا على المقاولين الثانويين العراقيين تقديم كفالات حسن أداء نقداً؟ ألا يثير هذا الإجراء الريبة والشك، لاسيما وأن إجمالي المبالغ المدفوعة يصل إلى 30 مليون دولار؟

6. إذا كان باكورة مشاريع "الاتفاقية الإطارية" فيه هذا القدر من الالتفاف والتلاعب، فليقرأ السلام على أموال شعب العراق التي ستستخدم في برنامج "النفط مقابل الإعمار".

7. ما يفاقم التساؤلات والمخاوف، وحتى الشكوك، أن الشركات الصينية معروفة دولياً بانعدام الشفافية والإفصاح والمسائلة، ولن نقول أكثر من ذلك.

ختاماً... هل سترد الأطراف المعنية في حكومة العراق على هذه التساؤلات وتبدد تلك المخاوف والشكوك؟

(*) باحث متخصص في الحوكمة الإدارية

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين.

يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر.

12 أيلول / سبتمبر 2022